

Anotações sobre os Ministérios Públicos Brasileiro e Americano

ANTONIO AUGUSTO MELLO DE
CAMARGO FERRAZ
Promotor de Justiça - SP

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O Ministério Público norte-americano; 3. Perspectiva teleológica; 4. Independência e autonomia; 5. Sugestões.

1. Introdução

O estágio desenvolvido pelo Doutor John Simon, Digníssimo Assistente do Excelentíssimo Procurador Geral do Estado de Illinois, Estados Unidos da América, junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo, durante o ano de 1988, por força de convênio firmado em maio de 1987, ensejou fecunda troca de idéias e experiências, que, a meu ver, muito enriqueceu nossa Instituição.

O fato de ter sido designado, pelo Excelentíssimo Procurador Geral de Justiça, Doutor Cláudio Ferraz de Alvarenga, para orientar as atividades do ilustre colega americano, durante sua estadia em São Paulo, fez com que se estabelecesse permanente contato entre nós, para proveito meu, que dessa forma pude satisfazer antiga e profunda curiosidade sobre o sistema legal norte-americano.

As considerações em seguida apresentadas o são de modo assistemático, porque não decorrem de um estudo dirigido ou programado da matéria, mas dos longos e freqüentes diálogos que mantivemos sobre nossas respectivas experiências e instituições; talvez sejam úteis para a identificação das diferenças existentes entre ambas e, quem sabe, até para a melhor compreensão do perfil, do ideário, dos rumos que, nesse momento histórico da promulgação da nova Constituição Federal, se apresentam para o Ministério Público brasileiro.

2. O Ministério Público norte-americano

É discutível a possibilidade de atribuir-se ao nosso congênere norte-americano a denominação de "Ministério Público", tais as diferenças quanto à

estrutura, às atribuições e aos seus membros. Ele existe, naquele país, em três esferas — federal, estadual e dos condados —, com atribuições que aqui consideramos típicas de Ministério Público e com outras que reputamos próprias da advocacia ou procuradoria dos entes políticos.

Na esfera federal, o órgão maior é o United States Attorney General, nomeado pelo Presidente com a necessária aprovação do Senado. Existem 94 (noventa e quatro) Cortes Distritais Federais espalhadas pelo território dos Estados Unidos da América e perante cada uma delas funciona o Gabinete de um US Attorney, ou seja, o representante local do US Attorney General.

Os US Attorney são membros do Departamento de Justiça, também nomeados pelo Presidente com a anuência do Senado, e atuam tanto na esfera civil como na penal, para fazer valer Leis Federais (no cível, em especial a Lei antitruste, a Legislação relativa aos direitos civis, ou à proteção ambiental e do consumidor, no âmbito penal, relativamente aos crimes financeiros, ao crime organizado, à corrupção oficial, ao tráfico de entorpecentes). Exercem, também, a defesa judicial dos interesses do Governo Federal e de órgãos públicos federais. Os membros desse ente federal, chamados Assistants US Attorneys, são escolhidos livremente pelos US Attorneys.⁽¹⁾

No plano estadual, há o Attorney General of the State, eleito pelo voto popular para mandato de quatro anos. Suas atribuições variam em cada Estado, mas atua sobretudo na área civil (defesa do meio ambiente, do consumidor, dos deficientes, idosos), além de estar incumbido da defesa judicial do Estado e de seus órgãos. Na área penal, é comum exercitar funções residuais com relação aos Ministérios Públicos dos Condados, com os quais, de restos, deve manter estreito contato, dando-lhes apoio sempre que necessários. Seus membros são escolhidos livremente pelo Attorney General, dentre bacharéis em Direito, recebendo o nome de Assistants Attorney General.

Finalmente, na órbita do Condado (County), que compreende a área territorial de determinados municípios (algo parecido com as nossas circunscrições judiciárias), encontram-se os State's Attorneys, ou também chamados District Attorneys, igualmente eleitos para um mandato de quatro anos e com atribuições preponderantes na esfera criminal.

Há, ainda, no âmbito municipal, os Corporation Counsels, aos quais, no entanto, são cometidas atribuições quase que exclusivas de advocacia dos interesses do Município.

Convém ressaltar que em nenhuma dessas esferas há uma verdadeira carreira, muito embora alguns Assistentes permaneçam por bastante tempo em suas funções, sob a direção de diferentes Procuradores Gerais. Trata-se sempre de advogados, contratados para o exercício dessas atribuições, até mesmo seus vencimentos são fixados — não necessariamente de forma homogênea pelo Procurador Geral.

(1) Existem uma proporção constante entre o número de Juizes e o número de Assistentes dos US Attorneys em cada Distrito Judicial Federal (cf. JAMES EISENSTEIN, *Counsel for the United States — US Attorneys in the Political and Legal Systems*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1978, pág. 5). Um pequeno Distrito tem 1 (um) ou 2 (dois) Juizes e 7 (sete) Assistentes ou menos no Gabinete do US Attorney; um Distrito médio conta com 3 (três) a 5 (cinco) Juizes e entre 8 (oito) a 14 (quatorze) Assistentes; um grande Distrito tem mais de 5 (cinco) Juizes e 15 (quinze) ou mais Assistentes do US Attorney. Segundo cálculos do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, o número de casos, ou feitos, submetidos a cada novo Juiz exige os serviços de 2 (dois) novos Assistentes dos US Attorneys (House Hearings, 1977, pág. 283 — apud JAMES EISENSTEIN, obra e Local citados).

Neste estudo, concentraremos nossa atenção, especialmente, sobre o Attorney General e sobre o District Attorney.

3. Perspectiva teleológica

Tanto o Ministério Público norte-americano como o nosso têm em comum o fato de possuir a mesma finalidade institucional: a defesa do interesse público (aí compreendidos os interesses difusos e os interesses sociais e individuais indisponíveis), isto é, dos bens e valores essenciais à boa qualidade de vida em sociedade.

Essa causa final comum justifica a existência das duas instituições, muito embora o seu conteúdo — bastante dissemelhante no Brasil e nos Estados Unidos — reflita as profundas diferenças sócio culturais verificáveis entre os dois países. De fato, o substrato do interesse público está carregado de valores culturais, sociológicos, sujeito, assim, a mutações naturais, conquanto normalmente processadas com lentidão.

Os norte-americanos não aceitam a idéia de haver interesse público num processo de divórcio, por exemplo — no qual, por essa razão, o Ministério Público não intervém —, o que está a revelar uma forma de encarar a instituição casamento substancialmente diversa daquela aqui existente. O mesmo se diga no tocante às ações de falência ou de acidentes do trabalho, que eles entendem atingir unicamente a esfera privada das partes.

Por outro lado, nos Estados Unidos não se faz tão importante a distinção entre interesse da sociedade, da coletividade e interesse do Estado (pessoa jurídica de Direito Público) — que entre nós se estabelece com nitidez, fruto de longa maturação doutrinária e jurisprudencial. Uma tradição mais arraigada de respeito à lei (decorrente, inclusive, de uma formação jurídica rigorosa e aprimorada dos profissionais de Direito) e uma fiscalização mais efetiva por parte da população impedem que os Procuradores Gerais, especialmente os eleitos (dos Estados e dos Condados), transformem-se em cegos defensores do Executivo, contra os interesses sociais (o interesse dos entes políticos, de resto, deveria sempre ser rigorosamente coincidente com os interesses da coletividade). Aos olhos dos norte-americanos, assim, não parecem tão inconciliáveis, como aqui, a função de advogado do Poder Executivo e a de defensor do interesse público.

4. Independência e a autonomia

A independência e a autonomia do Ministério Público são condição essencial para o cumprimento de suas graves e relevantes atribuições.

A história do Ministério Público brasileiro tem sido marcada por uma contínua e inexorável marcha rumo a esse objetivo. Na nova Constituição Federal, se o grau de independência e autonomia ainda não é total, absoluto, é suficientemente elevado para incluir o nosso *Parquet* entre os mais avançados do mundo.

Voltando, porém, ao cotejo com o nosso equivalente norte-americano, verifica-se que a estrutura das duas instituições é essencialmente diferente, tão diferente que poder-se-ia dizer estarem ambas centradas em eixos inconfundíveis, incommunicáveis.

O nosso Ministério Público retira sua força política da estruturação em carreira, da tendência de atribuir a cada um de seus integrantes independência e autonomia funcional, mesmo com relação aos órgãos internos da administra-

ção superior. Talvez seja mais apropriado dizer que o poder político da instituição tende a fracionar-se, a dispersar-se por todos os seus membros.

O Procurador Geral de Justiça, no Brasil, tem sido o mais vulnerável dos membros do Ministério Público, frente ao Poder Executivo. Durante décadas, pôde ele ser escolhido livremente pelo Governador, sendo demissível *ad nutum*, com a circunstância agravante de que a escolha não recaía, necessariamente, sobre integrante da carreira. O mesmo se diga, na esfera federal, do Procurador Geral da República, com relação ao Presidente.

Esse terrível contra-senso explica, a meu ver, o paulatino enfraquecimento do Procurador Geral em nosso sistema. Retirar poderes do chefe da Instituição, especialmente aqueles poderes relacionados com a administração interna do Ministério Público, e, em contrapartida, dotar os Promotores de Justiça de novas garantias, como inamovibilidade, independência funcional e vitaliciedade, foi uma reação natural, tendente a neutralizar aquela vulnerabilidade, isto é, tendente a erigir barreiras que protegessem os membros da carreira de uma eventual pressão do chefe do Poder Executivo exercida sobre o Procurador Geral.

Ocorre que o Ministério Público experimentou, nos últimos anos, notável evolução institucional, especialmente a partir da edição da Lei Complementar Federal n.º 40, de 1981. A nova Constituição Federal confere ao Ministério Público autonomia administrativa, financeira e orçamentária. O Procurador Geral passa a ser obrigatoriamente membro da carreira e, nos Estados, é escolhido dentre os nomes constantes de lista tríplice, elaborada pela própria Instituição, e exerce mandato de dois anos, durante o qual só pode ser destituído por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo.

O Procurador Geral de Justiça saiu extremamente fortalecido dessas recentes mudanças, e, com ele, todo o Ministério Público, que conquistou verdadeira autonomia funcional e política diante do Poder Executivo e dos demais Poderes do Estado.

Tendo desaparecido as causas que a determinaram, deve também cessar a tendência de esvaziamento dos poderes do Procurador Geral, já que nossa Instituição, como qualquer outra, necessita de órgãos representativos, democráticos mas também fortes de chefia e administração superior.

Nos Estados Unidos da América, porém, todo o poder político se encontra concentrado nas mãos do Procurador Geral, o que lá se justifica pelo fato dele, e só ele, ser eleito pelo voto popular. O Ministério Público, lá, é o Procurador Geral.

A circunstância de estar centrado na figura do Procurador Geral talvez até retire do Ministério Público norte-americano seu caráter institucional. Cada novo Procurador Geral pode imprimir à atuação do Ministério Público uma direção inteiramente nova, fundada em critérios preponderantemente políticos e pessoais (alguns darão ênfase à área penal — e, nesta, à repressão deste ou daquele delito —, outros à proteção do meio ambiente, ou do consumidor, à tutela dos deficientes e idosos).

No Brasil, ao revés, a força do Ministério Público é puramente institucional (deriva da forma com que a lei estrutura e protege a Instituição como um

todo e cada um de seus integrantes em particular); sua atuação é predominantemente técnica e não política (2).

Todavia, o sistema norte-americano apresenta, nesse aspecto, nítida vantagem sobre o nosso. Exercendo um cargo eletivo, eminentemente político, portanto, ainda que de natureza técnica, jurídica, o Procurador Geral nos Estados Unidos está naturalmente motivado a bem se desempenhar de suas atribuições, exigindo resultados concretos de seus Assistentes. Esses últimos, por sua vez, sendo apenas contratados, sabem que correm o risco de demissão imediata em caso de omissão ou falha no cumprimento de suas tarefas. Há, em suma, um mecanismo natural e externo (derivado da cobrança social) de estímulo à eficiência e ao trabalho.

No Brasil, essa pressão externa inexistente. Os órgãos internos de controle — Corregedoria e Conselho Superior — muitas vezes não dispõem de meios legais para coibir a mera acomodação, o cumprimento burocrático das funções, por parte de Promotores de carreira, dotados das garantias da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos.

Tão profundas diferenças entre os dois sistemas dificultam sobremaneira a tentativa de comparação entre ambos e, como resultam das igualmente profundas diferenças existentes entre as sociedades norte-americana e brasileira, tornam impossível emitir, de forma genérica ou conclusiva, juízo de valor sobre qual deles seria melhor, mais eficiente.

O que parece evidente é que o nosso modelo de Ministério Público provavelmente não funcionaria adequadamente nos Estados Unidos da América, ao mesmo tempo em que o sistema norte-americano estaria fadado ao fracasso entre nós.

O padrão americano pressupõe a existência de uma sociedade bem estruturada, dotada de entidades Cíveis atuantes e representativas dos diversos estratos da comunidade. Pressupõe, ainda, por parte de cada cidadão, acendrada consciência de seus direitos individuais e coletivos, bem como dos deveres e responsabilidades que recaem sobre os administradores da coisa pública.

Essa consciência de seus próprios direitos e a disposição de lutar por eles, apenas começa a surgir em nossa sociedade civil, podendo-se prever que o Ministério Público brasileiro, em virtude do conteúdo marcadamente social de suas atribuições, inclusive as novas funções constitucionalmente estabelecidas, desempenhará um papel fundamental no seu desenvolvimento.

5. Sugestões

Seria um grave engano pensar que as evidentes diferenças existentes entre os organismos em exame impedem que se retirem do sistema norte-americano soluções úteis para o Ministério Público brasileiro. Antes, penso que a

(2) O Ministério Público detém uma parcela da soberania estatal, na medida em que decide, em última instância, sobre o cabimento, ou não, da ação penal no caso concreto. Nos Estados Unidos, esse poder é mais amplo, por não vigorarem os princípios da obrigatoriedade e da indelimitabilidade da ação. No Brasil, os fundamentos para o arquivamento do inquérito policial são necessariamente legais; lá, admite-se que a ação penal não seja proposta também por razões de conveniência e oportunidade. Esse poder discricionário estende-se ainda ao processo pela admissibilidade de realização de acordo com a defesa (plea bargaining), com a retirada ou redução da acusação contra um réu que se mostre cooperativo, por exemplo, levando à inculpação de criminosos mais importantes.

diversidade de modelo e filosofia, por estimular a análise em profundidade, só pode tornar mais rica e proveitosa a troca de experiências.

Parece-me oportuno refletir sobre algumas idéias, hauridas da tentativa, empreendida em conjunto com nosso colega norte-americano, de encontrar lições aproveitáveis, de uma para outra instituição:

a) Relacionamento com o Poder Legislativo

Nada justifica a absoluta inexistência de vínculos entre o Ministério Público e o Poder Legislativo, no Brasil. À tendência de enfraquecimento de sua atávica ligação com o Poder Executivo deve corresponder maior aproximação com o Legislativo, agora restabelecido e revigorado na nova Constituição Federal.

Nos Estados Unidos, o Procurador Geral encaminha ao Legislativo, anualmente, sugestões de alterações na Legislação que lhe incumbe aplicar (3).

Isso poderia perfeitamente ser feito aqui, até com maior amplitude, porque o nosso Ministério Público, ao contrário do que lá ocorre, intervém em inúmeros feitos de natureza civil, na qualidade de fiscal da lei.

O Procurador Geral de Justiça, assim, poderia encaminhar anualmente a determinadas Câmaras Municipais, à Assembléia Legislativa e mesmo à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal sugestões sobre a edição de novos diplomas legais, ou alterações daqueles em vigor, em matérias de sua atribuição.

Tal como nos Estados Unidos, caberia oferecer à Assembléia Legislativa (e também ao Poder Judiciário) relatório anual das atividades do Ministério Público. Hoje, essa providência só é tomada com relação ao Poder Executivo.

b) Plano de gestão

Os Procuradores Gerais norte-americanos, ao disputarem a eleição para o cargo, devem naturalmente apresentar uma plataforma de atuação, que dessa maneira é submetida ao crivo popular.

Embora em nosso sistema — agora constitucional — o Procurador Geral de Justiça seja integrante da carreira, escolhido por seus pares, parece-me de todo salutar que ele ofereça um plano de gestão, a ser divulgado para a classe. Isso esnearia maior discussão interna a respeito dos destinos da instituição, especialmente no âmbito do Colégio de Procuradores, além de fixar um compromisso formal do Procurador Geral com o cumprimento de um programa de trabalho.

c) Maior dinamismo na esfera penal

A atuação do Ministério Público na área criminal deve revestir-se de maior eficiência e dinamismo, por meio da participação mais efetiva na produção da prova, seja na fase processual, seja na do inquérito policial.

A experiência norte-americana, nesse aspecto, vale ser melhor analisada. É incompreensível o distanciamento hoje existente entre o nosso Ministério Público e a Polícia. O escopo de ambos é único; o sucesso ou o fracasso de um deles significará quase sempre o sucesso ou fracasso da atividade do outro.

Destinatário que é do inquérito policial, deve o nosso Ministério Público, como nos Estados Unidos, ter a possibilidade de orientar e participar mais ativamente da elaboração da prova nessa fase, pelo menos em casos de maior

(3) Além disso, naquele País, o Procurador Geral comparece todos os anos ao Legislativo para, em audiência pública, sustentar sua proposta de orçamento para o Ministério Público.

relevância, e não simplesmente acompanhar o andamento daquele procedimento, como hoje acontece.

Seria conveniente, ainda, a aproximação de todos os órgãos envolvidos no ciclo da persecução criminal — Ministério Público, Poder Judiciário, Polícia, Secretarias da Justiça e da Segurança Pública — para discussão e desenvolvimento de uma política integrada de combate à criminalidade.

d) Maior aproximação com a comunidade

Por ser um órgão de defesa do interesse público, deve o Promotor de Justiça ser identificado como representante da coletividade em Juízo. O cidadão, o homem do povo, deve ver no Promotor o defensor de seus direitos indisponíveis, e dos interesses sociais.

Nos Estados Unidos, a preocupação do Procurador Geral com os anseios populares, com a opinião pública, decorre naturalmente da natureza política de seu cargo. Aqui, deve ela emanar de um crescente e direto contato do Promotor com a comunidade, sobretudo nos grandes centros urbanos, onde o distanciamento entre as autoridades públicas e a população tende a ser maior.

A aproximação com a comunidade, obtida atualmente com o atendimento do público, deverá acentuar-se enormemente com o exercício da nova atribuição constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, e de promover as medidas necessárias a sua garantia, atribuição essa própria do Ombudsman, nos países em que ele existe.

e) Melhor estrutura de apoio

Outra idéia fundamental a ser explorada entre nós, por inspiração do Direito norte-americano, é a de "Promotoria de Justiça".

O Promotor de Justiça é um funcionário caro para o Estado, sendo pois irracional e antieconômico não atribuir-lhe uma infra-estrutura mínima de apoio, que permita a utilização integral de seu tempo útil em trabalhos de maior complexidade, normalmente de cunho intelectual, próprios de um profissional com sua qualificação.

A inexistência desse apoio, no Brasil, obriga o Promotor a se dedicar a tarefas de menor expressão, como de datilografia, pesquisa de doutrina e jurisprudência, controle de entrada e saída de autos, anotação de dados para relatórios, arquivo de trabalhos e publicações de interesse, requisição e guarda de material de escritório, atendimento de pessoas, realização de diligência, e outras. Todas essas atividades consomem demasiado tempo do Promotor, com manifesto prejuízo para os serviços de maior relevância. Diante da falta de pessoal de apoio, essa inevitável perda de tempo e dispersão de atenção só pode ser compensada pelo aumento crescente do número de Promotores, solução inadequada não apenas por ser mais onerosa, mas porque também acarreta indesejável inchaço dos quadros da instituição.